

第1章 基本計画の趣旨

1 計画策定の趣旨

柏市公設総合地方卸売市場（以下、「本市場」という。）は、市民生活で重要な役割を果たしており、アクセスや労働力確保の面で優れた立地環境にある。

このような本市場は、開設から 50 年以上が経過し設備が老朽化するとともに、物流・流通構造が変化するなかで市場施設の機能面での対応が十分ではない部分がある。また、国内生産量の減少やライフスタイルの変化により全国の地方卸売市場の取扱数量が減少する中で、本市場の取扱数量も減少しており、規模の面でも時代の変化に対応していない部分がある。一方で、市民・場内事業者からは消費者・市民に親しまれる市場化への期待が高まっている。

そのような中、公設市場が果たす役割として、市民の食の安全・安心・安定を確保するとともに、将来にわたり安定的、効率的に生鮮食品等を供給するための基幹的な公共インフラとして選ばれる市場となるよう、市場を取り巻く環境に対応できる市場の再整備に取り組んでいく必要がある。なお、取組に当たっては、単純な施設の更新ではなく、施設規模の適正化を推進し、取引の活性化、市民に親しまれる市場化につながる時代にあった規模・機能での再整備を検討する。

さらに、再整備を進める上では、持続可能性の観点から、市場施設の集約・土地利用の高度化等により創出されるスペースや立地優位性を活かし、市場活性化や税収・雇用増につながる企業誘致に取り組み、再整備に伴う市・場内事業者双方の負担増抑制を図るとともに、地域の防災機能の強化等、市場の特性を活かした都市課題の解決につながる市場用地有効活用も検討していく。

これらを推進していくため、再整備及び市場用地活用基本計画を策定する。

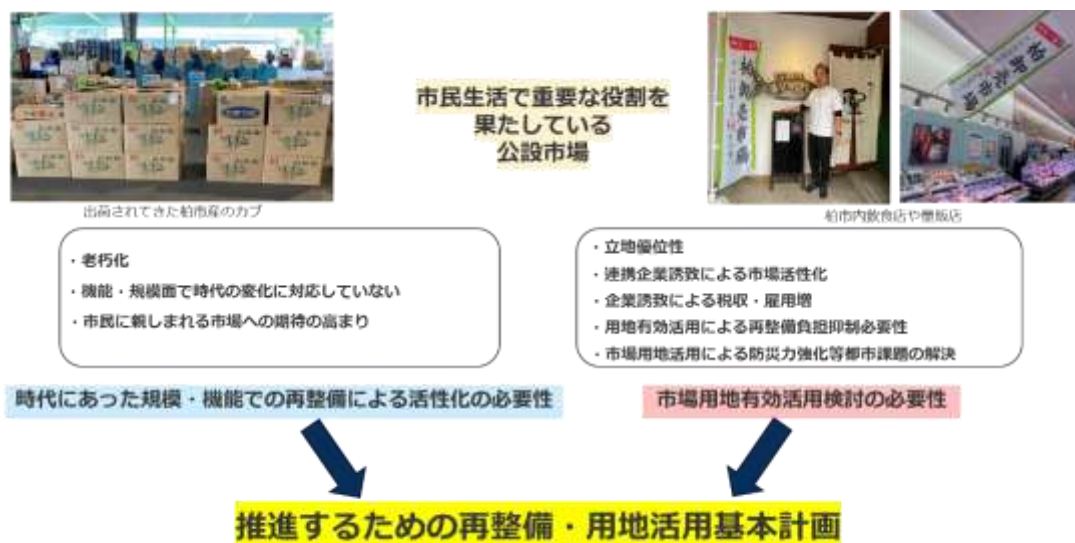


図 1-1 基本計画策定における背景の整理

2 本市場を取り巻く環境

(1) 外部環境（食品流通の動向）について

卸売市場全体の市場経由率については、年々減少傾向にあり、直近では青果が50.5%、水産物が43.2%と半数程度まで減少している。

ただし、国産青果が72.4%で、水産物も農林水産省「食料需給表」によると、食用魚介類自給率は60%程度であるため、国内の生鮮の水産物に関しては多くの割合が市場流通によって流通していると推察されるため、国内の生鮮品の流通の核はいまだ卸売市場にあり、市場外流通の主な加工品や冷凍品、輸入品といった、定量・安定供給できる商品の増加に起因していると考えられる。

市場経由率 (%)

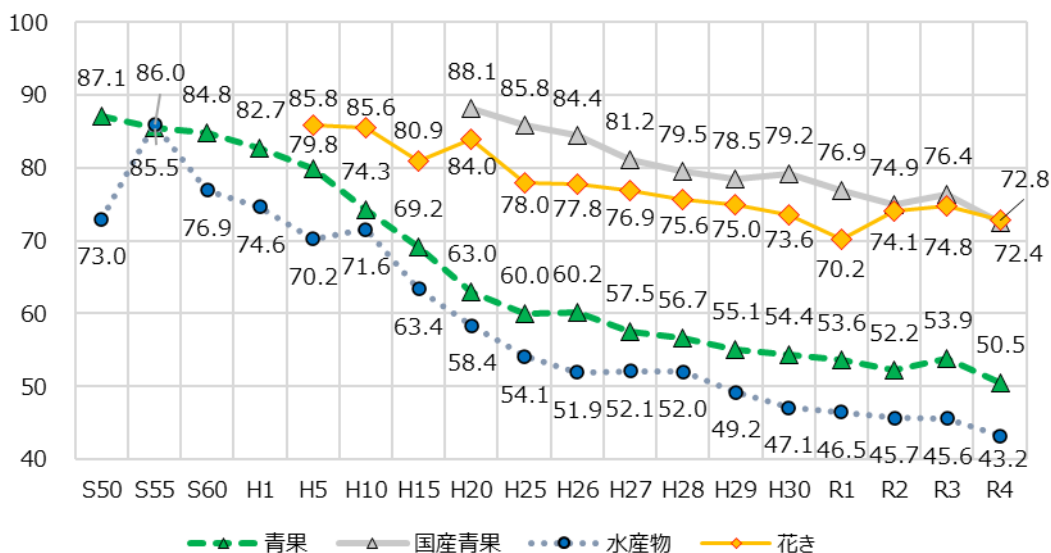


図 1-2 全国の卸売市場における市場経由率について

出典：農林水産省「卸売市場データ集」（令和6年度版）より作成

一般消費者の消費動向については、1世帯当たりの食料品目別購入先別支出先をみると、次頁の表 1-1 に示すとおり、青果も水産物も消費者の主たる購入先はスーパーで7割を超えており、一般小売店（八百屋、魚屋等）や百貨店が減少傾向にある。

また、インターネット販売については、この5年で割合が増加しているものの、流通全体で見るといまだ2%程度で、非常に低い割合である。

表 1-1 1世帯当たりの食料品目別購入先別支出項目(1か月)

項目	購入先	スーパー	一般小売店	百貨店	生協等	ディスカウントストア等	インターネット	コンビニエンスストア	その他	
		割合 (%)								
野菜・果物等	2019年	10,537	62.7	14.3	3.6	10.8	1.5	0.1	0.6	6.4
	2024年	10,156	72.7	7.9	1.3	5.8	3.9	1.8	1.1	1.3
	変化率	-381	+10.0	-6.4	-2.3	-5.0	+2.3	+1.7	+0.5	-5.0
魚介類	2019年	6,463	63.1	15.0	5.8	10.2	1.6	0.2	0.6	3.6
	2024年	5,237	71.9	7.9	2.3	5.0	3.7	2.3	1.6	1.6
	変化率	-1,226	+8.8	-7.0	-3.4	-5.2	+2.2	+2.2	+1.0	-2.0

出典：総務省「全国家計構造調査」より作成

一般消費者が商品を購入しているスーパーを始めとする小売業者の仕入先については、青果物・水産物ともに、その仕入先の8割が卸売市場であり、特に水産物ではその割合が増加傾向にある。情報の受発信や物流網が多様化して仕入方法に選択肢が広がっている実態はあるものの、依然として小売業者にとって生鮮品を仕入れるために卸売市場は不可欠な存在であるといえる。

表 1-2 小売業者の品目別仕入先別仕入金額割合

単位：%

区分	計	卸売市場			生産者 集出荷団体	その他	
		小計	卸売市場の 仲卸業者	卸売市場の 卸売業者			
青果物	2017年	100.0	84.3	68.5	15.8	10.2	5.5
	2022年	100.0	82.7	62.8	19.9	12.4	4.8
	変化率(ポイント)		-1.6	-5.7	4.1	2.2	-0.7
水産物	2004年	100.0	81.1	60.0	21.1	7.3	11.8
	2017年	100.0	86.2	52.4	33.8	4.4	9.4
	変化率(ポイント)		+5.1	-7.6	+12.7	-2.9	-2.4

出典：農林水産省「食品流通段階別価格形成調査」より作成

※水産物は2022年の公表データなし

一方、次頁の図 1-3 に示すとおり、国内の消費環境としては生鮮食品の消費割合が減少傾向で、代わって加工食品が増加傾向にあり、単独世帯や高齢世帯も今後増えていく傾向が予測されることから、加工品の需要が今後もより高まっていくことが推察され、そのための対応が食品流通業界には求められていくことが考えられる。

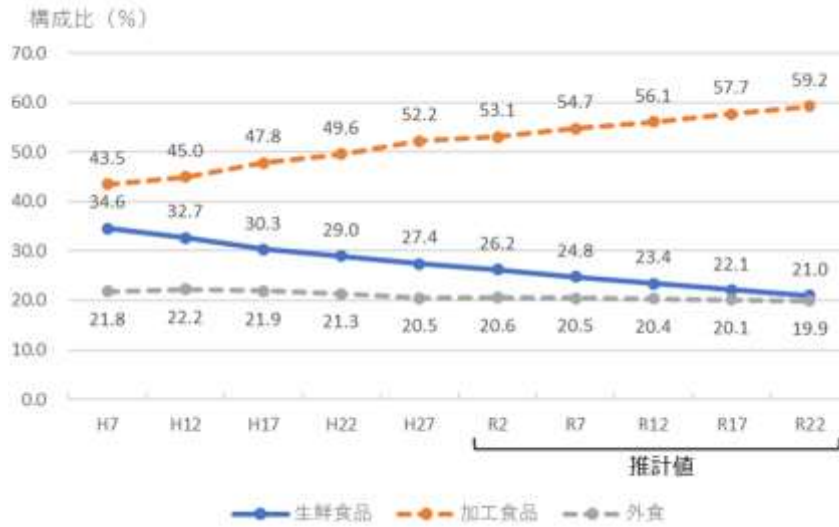


図 1-3 国内消費に占める生鮮食品・加工食品・外食の割合

出典：農林水産省「食料・農業・農村白書」（令和2年度）より作成

(2) 本市場の現状（内部環境）について

本市場は、生産品の安定供給や生産者への出荷支援、学校給食への納品、そして現在は約 750 人の雇用の受け皿になるなど、市民生活において重要な役割・機能を担っている。

表 1-3 本市場の現状について

面積・用途	82,519 m ² /準工業地域
部門	青果部、水産物部、花き部、関連事業者
事業者数	81 事業者
労働者数	750 名 ※うち柏市民 380 名（令和7年7月1日現在）



図 1-4 柏市場の役割

本市場の現状の都市計画に関する事項と現況の施設配置図、施設概要について、以降の表 1-4 及び図 1-5、表 1-5 にそれぞれ整理する。

表 1-4 現市場敷地の地域地区や関連法規等の概要

都市計画区域	都市計画区域内、市街化区域	
用途地域	準工業地域	
防火地域	指定なし、建築基準法 22 条地域（柏市全域）	
その他の地域地区	地区計画	指定なし
	高度利用地区	指定なし
	高度地区	指定なし
	立地適正化計画	居住誘導区域内
		都市機能誘導区域外
景観計画	指定なし	
指定建蔽率	60%	
指定容積率	200%	
高さ制限（道路斜線）	なし	
敷地面積	82,519 m ²	
前面道路	南側	主要地方道 守谷流山線（千葉県道認定番号 47 号）
	東側	柏市道 20530 号
	西側	柏市道 20533 号
	北側	柏市道 01016 号
都市施設	市場（都市計画法 11 条 1 項 7 号）	
	下水道	浄化槽
	雨水水路	西側：大堀川左岸第二号雨水幹線
その他、留意すべき主な法規制	都市計画法、建築基準法、都市緑地法、柏市緑を守り育てる条例、下水道法、水道法、柏市雨水流出抑制技術基準、水質汚濁防止法、柏市環境保全条例、騒音規制法、振動規制法、消防法、卸売市場法、電気事業法等 ※電気事業法については、敷地内に 275,000V 送電線あり	

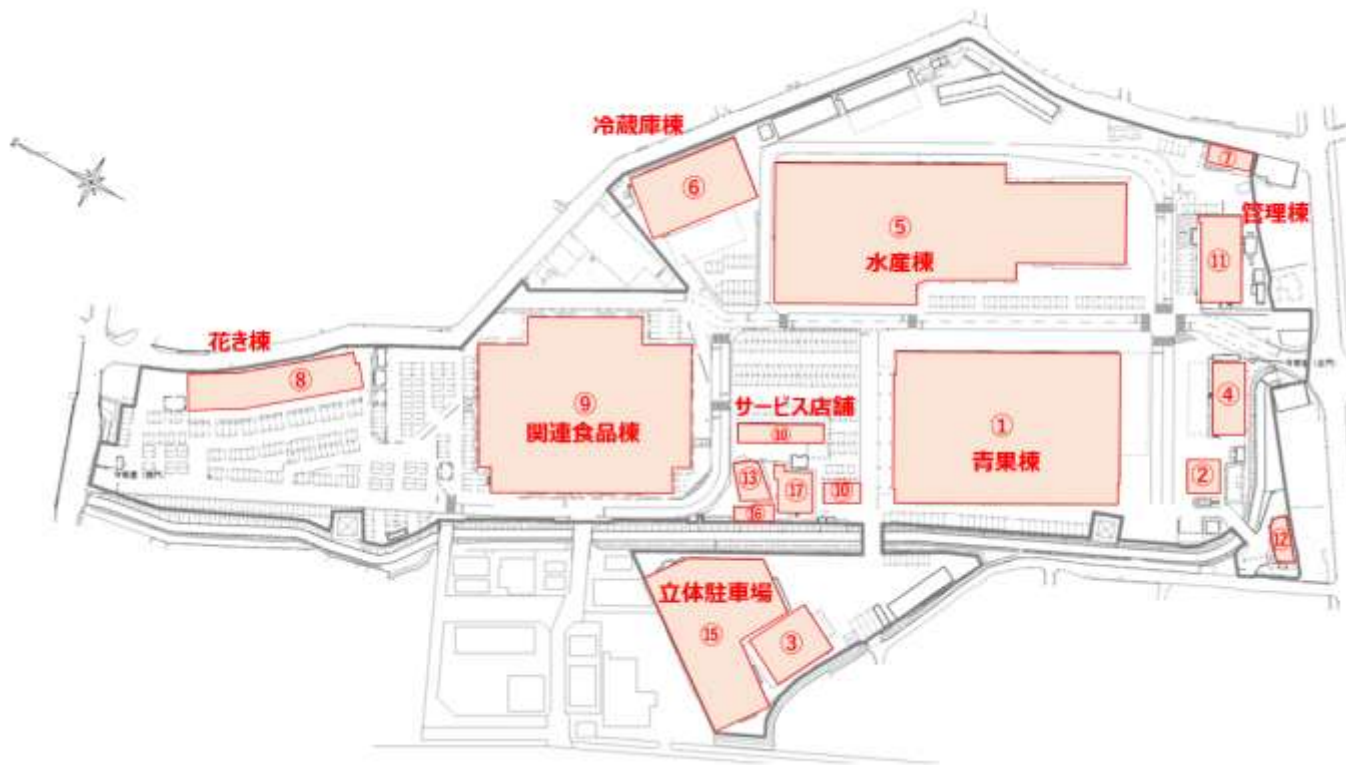


図 1-5 現況の施設配置図

(丸数字の番号は次頁主要施設一覧の番号と合致)

表 1-5 本市場の現況主要施設一覧

部門	施設名	構造	延床面積	築年数
青果部	① 青果棟	鉄骨造	6,800 m ²	53年（一部 39年）
	② 青果保冷库	鉄骨造	207 m ²	39年
	③ 旧バナナ発酵室	鉄骨造	677 m ²	32年
	④ 青果棟倉庫	鉄骨造	595 m ²	49年
水産部	⑤ 水産棟	鉄骨造/SRC造	9550 m ²	53年（一部 32年）
	⑥ 冷蔵庫棟	鉄骨造	1,378 m ²	31年
	⑦ 水産加工施設	鉄骨造/プレハブ	413 m ²	32年
花き部	⑧ 花き棟	鉄骨造	1,215 m ²	8年
関連	⑨ 関連食品棟	鉄骨造/RC造	9,822 m ²	47年
	⑩ サービス店舗	プレハブ	480 m ²	20年
管理	⑪ 管理棟	鉄骨造	1,407 m ²	53年
その他	⑫ 発泡スチロール処理施設	鉄骨造	222 m ²	36年
	⑬ 廃棄物置き場	鉄骨造	229 m ²	41年
	⑭ 駐車場		22,849 m ²	
	⑮ 立体駐車場	鉄骨造	8,305 m ²	5年
	⑯ 浄化槽		—	
	⑰ 排水処理施設		—	

※令和7年度末現在

(3) 本市場の課題について

ア 老朽化、ニーズの変化に対応していない

老朽化に加え、ニーズの変化に対応していない非効率な施設となっている。表 1-6 にアンケートやヒアリング、現地調査等の結果を踏まえ、部門ごとの課題を整理する。

表 1-6 各部門の機能面の課題

部門	築年数	機能面の課題
青果部	53年 (一部 39年)	・ 開放型のため温度管理が難しい ・ 冷蔵庫が点在している ・ 動線が混在していて荷捌き屋根も不足
水産物部	53年 (一部 32年)	・ 品質管理ができる荷捌き所が不十分 ・ 水産棟と冷蔵庫棟の距離が離れている
花き部	8年	・ 温度管理が難しい
関連事業者	47年	・ 倉庫と店舗が混在している

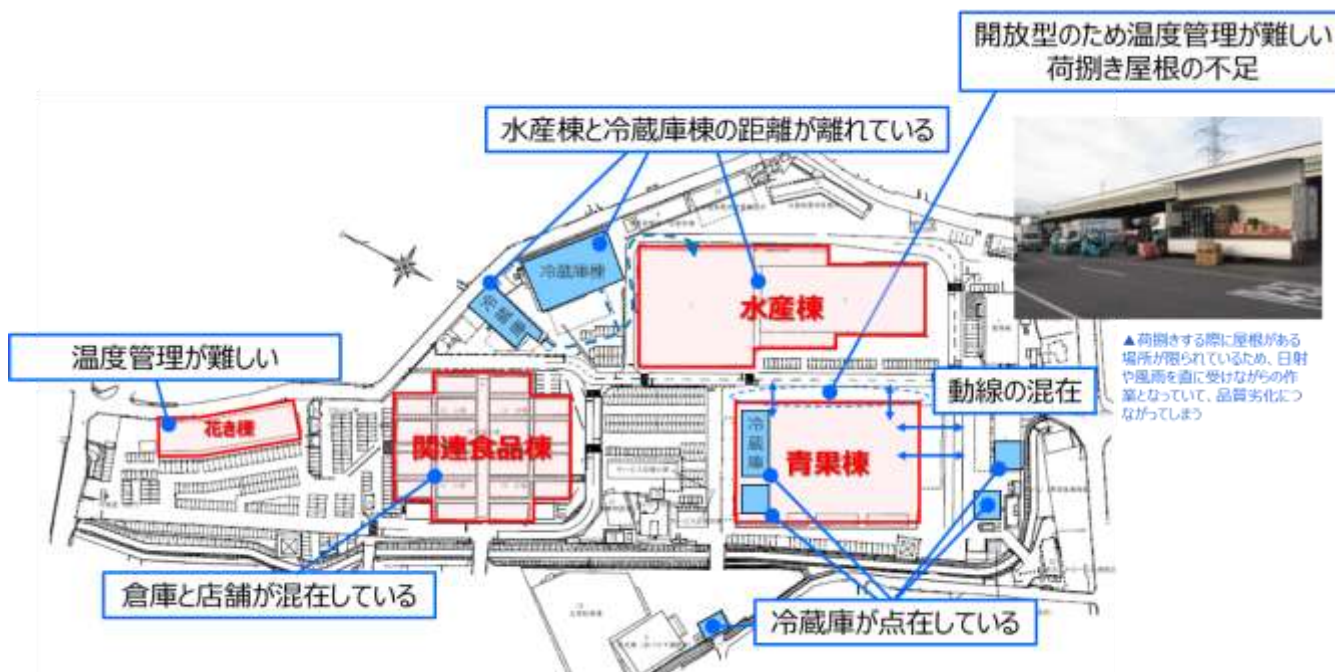


図 1-6 本市場の課題の整理

① 青果部

表 1-7 青果部における課題

項目	現状の施設利用上の課題
課題①	荷下ろし、積込ともに 荷捌きするスペースが不足 し、それが要因でチャンスロスによる取扱数量減少になっている
課題②	開放型の施設で 温度管理 ができておらず、定温に保てないことで品質管理上課題となっている
課題③	路上での荷捌きを含めて 入退場の動線がスムーズでない （トラックバスなど荷捌きを効率的に行う機能もない）
課題④	パレットやカゴ台車など マテハン* の置き場が不足している
課題⑤	パック詰めやシュリンク包装*、カット・皮むきなど量販店や業務需要に対応するための 加工するスペース が不足している
課題⑥	売買参加者や買出人の積込スペースも含め 屋根付きの荷捌きスペース が不足
課題⑦	一時保管・貯蔵のための 冷蔵庫機能 が不足しており、施設も分散しており動線が悪く、集約する必要がある



写真 1-1 屋外での荷捌きの状況(課題①、②、⑥)



写真 1-2 構内道路の混雑状況(左:課題③)、卸売場でのパレット保管状況(右:課題④)

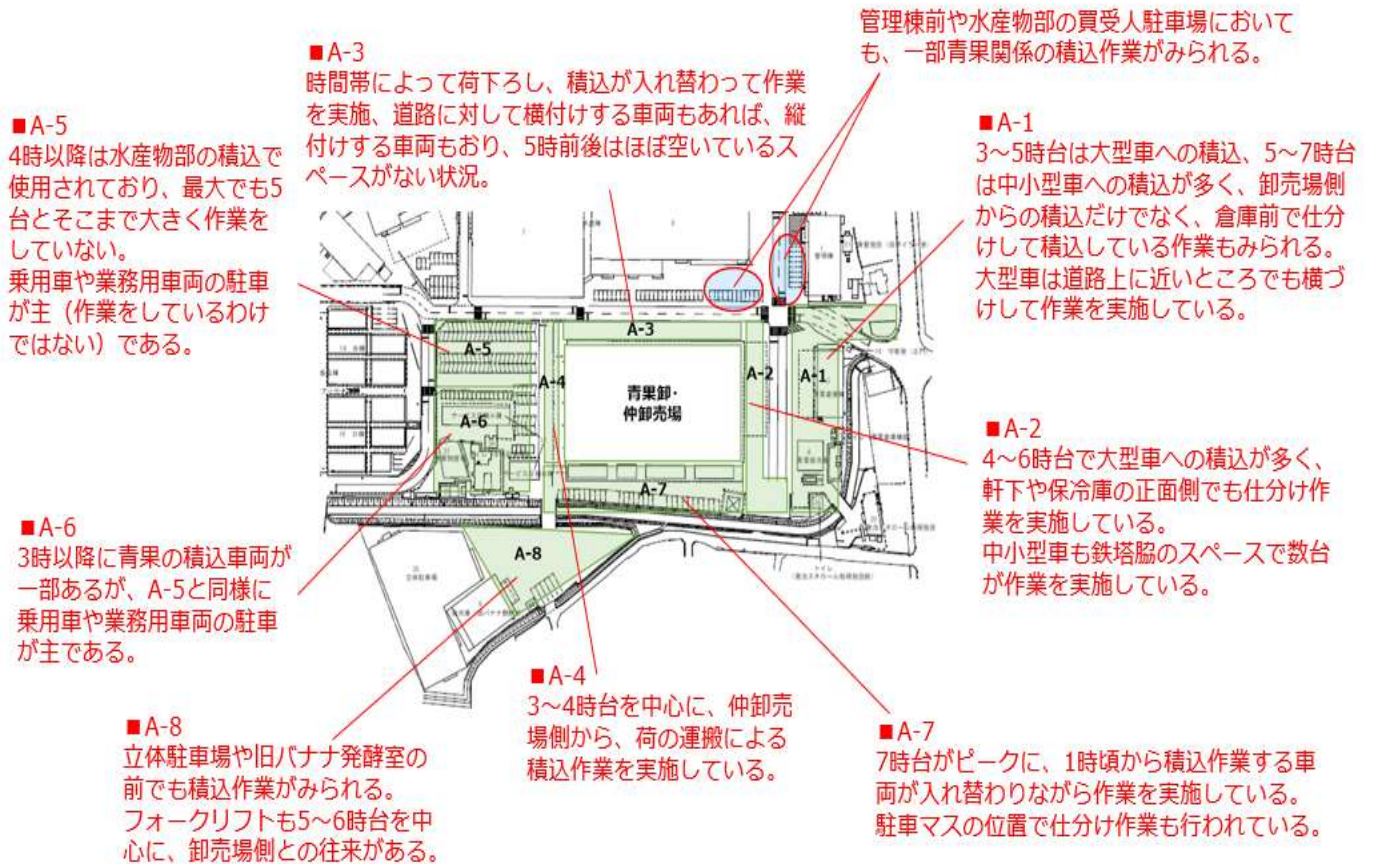


図 1-7 青果部の現状と課題の整理

② 水産物部

表 1-8 水産物部における課題

項目	現状の施設利用上の課題
課題①	雨風がしのげず、商品が雨ざらしになってしまう（屋外での荷捌き）
課題②	夏場に冷凍品等の商品が解凍してしまい、梱包資材（段ボール）が崩れてしまう
課題③	ウイング車のトラックが増加し、荷捌きする場所の確保が課題
課題④	トラックが場内の四方八方に散らばって作業しており作業効率が悪い
課題⑤	冷蔵庫の使い勝手が悪い
課題⑥	取扱数量の減少に伴う厳しい経営状況
課題⑦	量販店・水産小売専門店対応と、飲食店対応で仲卸業者*が二極化している
課題⑧	夏場の売場が高温多湿で、品質だけでなく労働環境としても厳しい状況
課題⑨	開放型の施設であるため、衛生管理不足
課題⑩	誰でも容易に入れてしまう（防犯上の問題）
課題⑪	市民に親しまれる市場化を目指すにあたり、一般客が来場しやすい環境が整備されていない



写真 1-3 屋外（卸売場や冷蔵庫付近）での荷捌き状況（課題①、②、③、④、⑤）



写真 1-4 仲卸売場（左：課題⑦、⑧、⑨、⑩、⑪）、開放型の施設の状況（右：課題⑨、⑩）

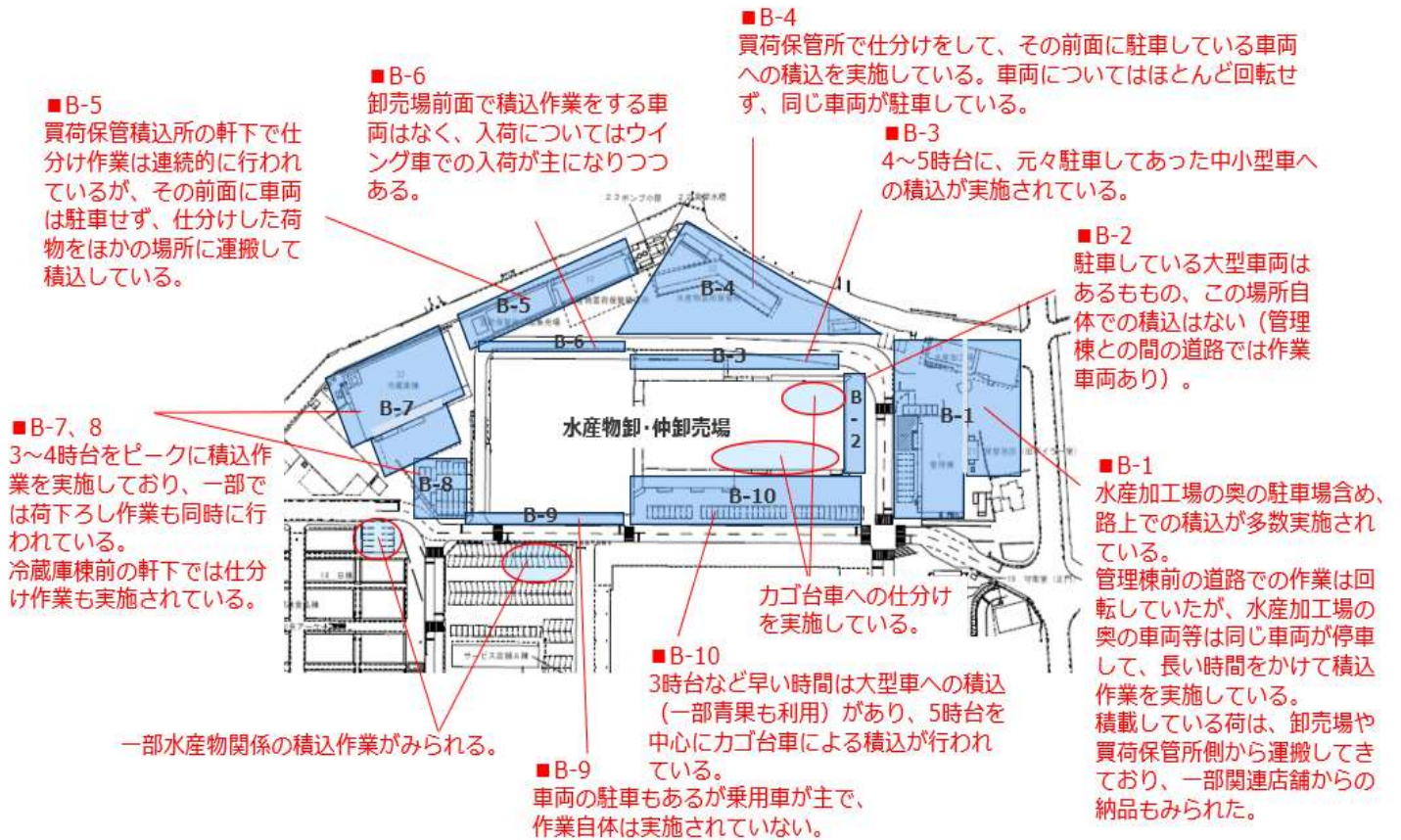


図 1-8 水産物部の現状と課題の整理

③ 花き部

表 1-9 花き部における課題

項目	現状の施設利用上の課題
課題①	将来のビジネススタイルや現在の物流・流通構造の変化に対応ができていない
課題②	場内に仲卸業者が加工するような場所が不足しており、場外で別途借りている
課題③	仲卸業者の出荷スペースの不足
課題④	物日需要への対応を含めた施設のバッファ（電気容量・保管場所・冷蔵庫）がない
課題⑤	夏場は卸売場が高温で品質だけでなく労働環境（せりに参加する売買参加者含む）としても悪化
課題⑥	庇下だけでは雨風に濡れずスムーズに荷下ろし・荷捌きする場所が少ない
課題⑦	作業場所について、カーテンで仕切って冷房管理できるような需要に応じて可変できる仕組みが必要
課題⑧	燃料代など物価上昇を踏まえたランニングコストへの配慮が必要
課題⑨	厳しい経営状況による、再整備による施設使用料の負担増への懸念がある



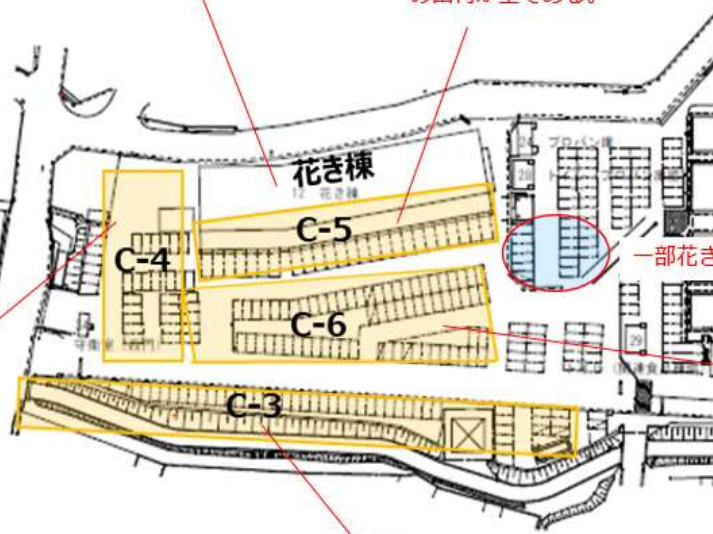
写真 1-5 卸売場の現状(課題④、⑤、⑦)



写真 1-6 搬出する荷捌きスペースの状況(課題③、⑥)

卸売場ではせり台を中心に、その周辺で台車へ相対取引の荷物の仕分けやせり品の仕分けを同時並行で行っており、卸売場と買荷保管場所も兼用するような使い方となっている。

■C-5
1~4時は荷下ろし中心で、その後出荷中心に切り替わる。荷下ろしの際は、車両のパワーゲートを使用して台車での出荷が主である。



■C-4
6時台に中小型車への積込があったが、それ以外に目立った車両作業は発生していない。

一部花き関係の積込作業がみられる。

■C-6
待機車両はみられたが、積込作業や仕分け作業の実施は確認されなかった。

■C-3
待機車両が数台存在したものの、この場所自体での作業車両や荷物の仕分け等は確認されなかった。

図 1-9 花き部の現状と課題の整理

イ 施設規模の適正化・取引の活性化が必要

地方卸売市場における部門別の取扱数量については図 1-10 に示すとおりで、取扱数量は青果部・水産物部ともに減少傾向にある。本市場における部門別の取扱数量・取扱高については図 1-11 から図 1-14 に示すとおりで、全体的に取扱数量は減少傾向にあり、施設規模の適正化及び活性化が必要な状況である。

部門別でみると、青果部については取扱数量が減少しているものの、取扱高は横ばいから増加に転じており、単価が上昇傾向にある。水産物部は数量だけでなく取扱高も減少傾向にあり、この 5 年間で 21%ほど取扱高が減少している。花き部において、数量はこの 5 年間で 32%程度減少しているが、取扱高については減少割合が 10%以下と単価が上昇している傾向にある。関連・サービス店舗については、店舗数の増減が多少はあるものの、直近では令和 6 年度が最も取扱高が高い状況である。

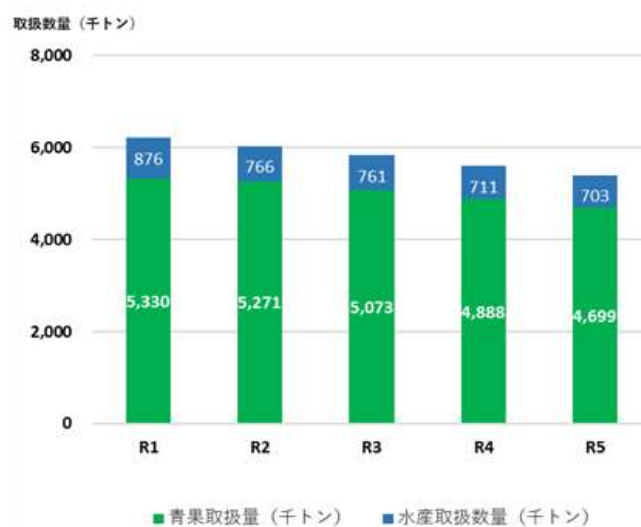


図 1-10 地方卸売市場の青果部・水産物部の取扱数量の推移



図 1-11 青果部の取扱数量・取扱高の推移



図 1-12 水産物部の取扱数量・取扱高の推移

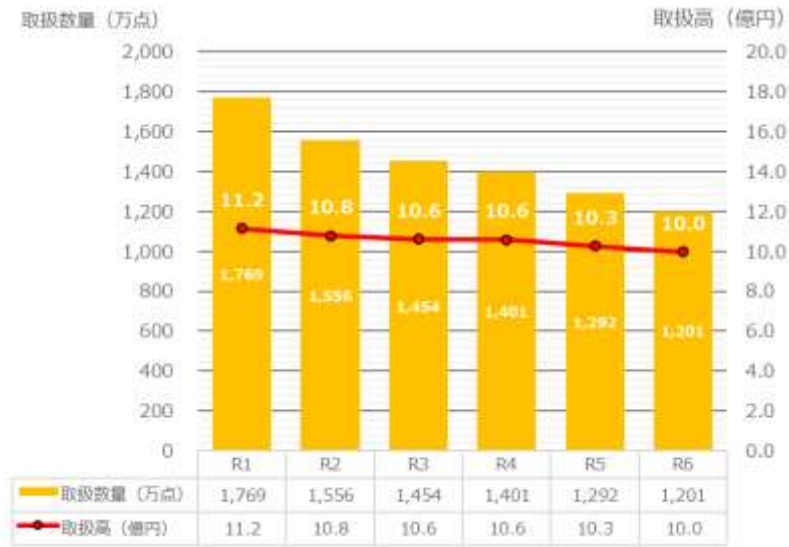


図 1-13 花き部の取扱数量・取扱高の推移

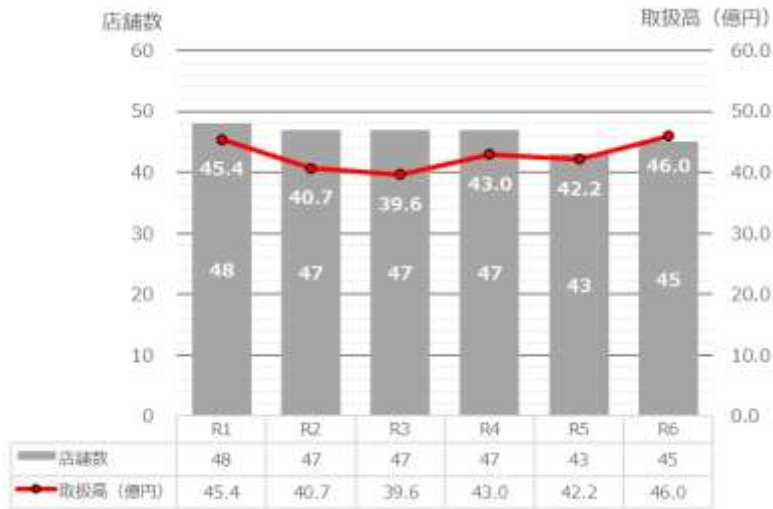


図 1-14 関連・サービス店舗の店舗数・取扱高の推移

ウ 市民に親しまれる市場化の必要性

令和4年度に実施した市民アンケートの結果は、図1-15に示すとおりで市民に親しまれる市場化の取組が求められている。

■ 市民アンケート結果

一般市民の利用を拡大するために期待される取組として、

- 一般市民向けイベント等の開催頻度を増やす 54.6%
- 利用の仕方や魅力を伝えるHP等の充実 54.2%

が上位項目という結果になった。

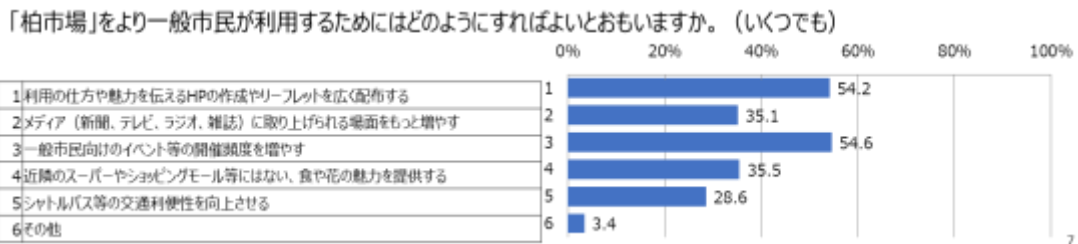


図 1-15 市民アンケート結果抜粋

(4) 立地環境の優位性について

本市場の立地環境の優位性として、柏ICに至近で北関東・東北地方や各空港などのアクセス性に優れていることから、民間事業者の事業用地としても魅力的な環境にあり、駅から徒歩圏内でバスも複数路線あるなど、市内でも人口の増加が今後期待されている立地であり、労働力が確保しやすい環境にある。



図 1-16 柏市場の立地

立地環境の定性的評価を実施するため、場内事業者、開発事業者、市場の活性化につながる企業へのヒアリングを実施し、以下のとおり回答結果を得た。

■場内事業者

- 産地（東北、北関東、常磐エリア）からの荷を集荷するに適した立地である。
- 出荷（納品）先となる量販店等が多くあり、出荷（納品）先へのアクセスが良い。

■開発事業者

- 柏ICより南で、呼塚交差点より北のエリアは事業用地として高いニーズがある。
- 国道への直接の出入り口がなく、搬入出路として道路付けが良い。
- 成田空港・茨城空港への交通の便が良いので、輸出拠点化としての伸びしろを感じている。

■市場の活性化に繋がる企業ヒアリング

- 冷蔵庫を建てるにあたり非常に優位性があり1～2位を争う立地。（冷蔵庫会社）
- 加工等の担い手が集めやすい柏市場の立地は非常に魅力的である。（花き加工会社）
- 柏市場近隣に店舗があり、仕入（市場）に近いところでのセントラルキッチンを整備することに意欲がある。（飲食チェーン店）

本市場の立地環境は、図 1-17 に示すとおり、柏 IC に至近だけでなく、常磐道あるいは東北道、東北縦貫道を経由して、北関東や東北などのアクセス性に優れ、渋滞が発生しやすい都内に入らずアクセス可能で、集出荷両面での利点があることに加えて、農水産物の輸出拠点となっている成田空港や茨城空港も至近であることから、輸出などにも取り組める機会に恵まれており、民間事業者の事業用地としても魅力的な環境にある。



図 1-17 本市場と他市場との位置関係

出典：illustAC に加筆して作成

本市場に隣接する4地域（大室、花野井、若柴、松葉町）は駅からも徒歩圏内でバスも複数路線あり、図 1-18 に示すとおり、柏市内でも人口が集中しており、全国的には生産年齢人口が減っていく中、図 1-19 に示すとおり、柏市及び北部1地域は増加傾向にあり、労働者の確保において優勢性がある立地となっている。労働者確保のための交通アクセスもよい環境にある。



図 1-18 本市場周辺の交通環境及び人口・世帯数

出典：Google map に加筆して作成

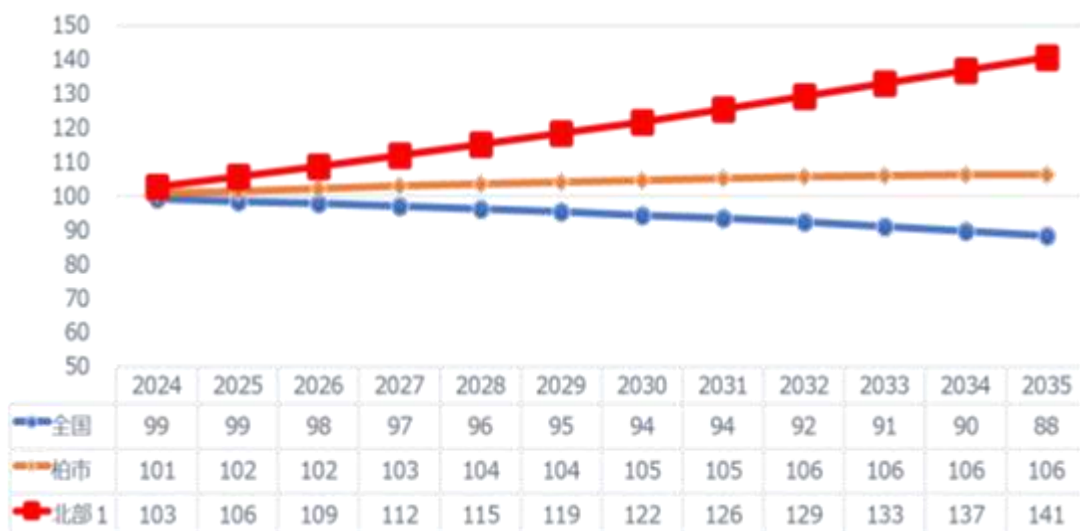


図 1-19 全国、柏市、北部1における生産年齢人口の指数化数値の推計

出典：柏市「柏市の将来人口推計報告」（令和5年）、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（令和5年）より作成

※2023年の数値を100とし、以降2035年までの年次の値を100の相対値で表示、「柏市の将来人口推計報告」における7地域（日常生活圏域）区分によって分類し、本市場が立地する地域を「北部1」とした

3 基本計画の検討経緯

(1) ワーキンググループ等の実施について

基本計画の策定にむけて、コンセプトや必要機能・規模などについて市場関係者と合意形成を図ることを目的に、本市場の再整備を検討するための、全体検討会及び部門ごとのワーキンググループ（以下、「WG」という。）等を開催した。実施体制図を図 1-20 に、各部門の実施状況を表 1-10 及び次頁の表 1-11 にそれぞれ示す。

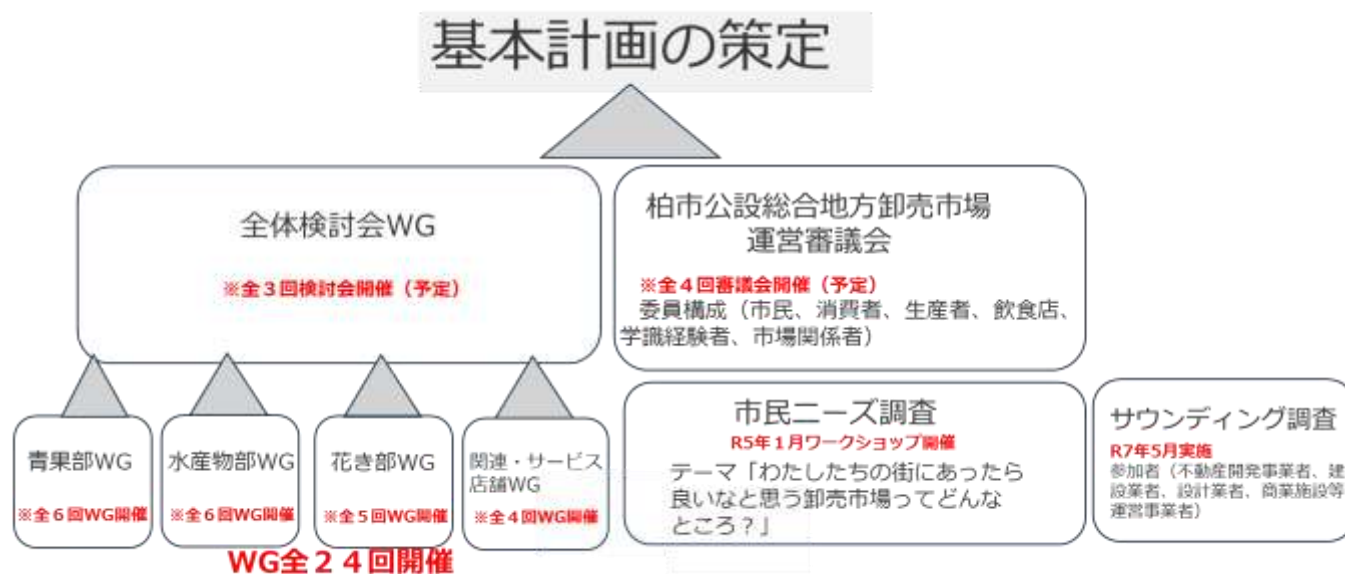


図 1-20 再整備基本計画策定の実施体制図

表 1-10 再整備基本計画策定 協議体実施回数

名称	回数	備考
柏市公設総合地方卸売市場運営審議会	4回実施	第1回：令和7年3月 基本方針、コンセプト等について 第2回：令和7年8月 施設内配置、用地活用等について 第3回：令和8年1月 施設配置、事業手法、概算事業費等を含む基本計画諮問について 第4回：令和8年3月 基本計画答申について
全体検討会 WG	3回実施	※全体検討会及び各WGの内容については次頁に詳細を記載する
青果部 WG	6回実施	〃
水産物部 WG	6回実施	〃
花き部 WG	5回実施	〃
関連・サービス店舗 WG	4回実施	〃
計	28回実施	

表 1-11 ワーキンググループ実施状況

時期	部門	主な協議・検討内容
令和6年4月	①全体検討会	・再整備における基本方針
令和6年6～7月	①青果部 WG ①水産物部 WG ①花き部 WG	・再整備のコンセプト・方向性 ・目標取扱金額・数量
令和6年7月	①関連 WG	・施設規模、アンケート項目
令和6年10月	②青果部 WG ②水産物部 WG	・目標取扱金額・数量 ・必要機能
令和6年11～12月	③青果部 WG ③水産物部 WG	・必要機能・規模
	②花き部 WG	・必要機能
令和7年1月	③花き部 WG	・必要機能・規模 ・施設内動線
	②関連 WG	・再整備のコンセプト・方向性 ・必要機能・規模
令和7年2月	④青果部 WG ④水産物部 WG	・施設内動線
令和7年3月	②全体検討会	・各部門の進捗状況共有 ・「集約化・高度化・複合化」の考え方
令和7年7～8月	⑤青果部 WG ⑤水産物部 WG ④花き部 WG ③関連 WG	・整備主体 ・ローリング*・場内施設配置
令和7年12月～ 令和8年1月	⑥青果部 WG ⑥水産物部 WG ⑤花き部 WG ④関連 WG	・場内施設配置案及びスケジュール検討案 ・施設使用料
令和8年3月	③全体検討会	・基本計画について

※丸囲い番号は実施回数

(2) サウンディング調査の実施について

ア 調査概要

本市場の再整備及び用地活用に関して、再整備後の市場施設の想定規模や将来像等の前提条件を提示しながら対話を行い、開発事業者を始めとする民間事業者の専門的な知見や技術に基づく創意工夫やアイデア、想定される事業スキームへの意見、再整備によって生まれた用地の活用方法などについて提案を受けるためにサウンディング調査（民間事業者との対話による市場調査）を実施した。実施概要は以下のとおりである。

- 現地見学会：令和7年5月8日（木）
7社参加（不動産開発業者、建設業者、設計業者）
- 対話日時：令和7年5月26日（月）～5月30日（金）
6社参加（不動産開発業者、建設業者、設計業者、商業施設等運営業者）
- 対話項目
整備パターン、類似施設の事業費、ローリング、整備スケジュール
企業誘致施設の想定用途、市場施設と企業誘致施設部分で想定される相乗効果等

イ 調査結果

調査結果の概要について、主な意見は表 1-12 のとおりであった。

表 1-12 サウンディング調査による主な意見

項目	主な意見
市場施設について	<ul style="list-style-type: none"> ・合築でリース方式とすることは建設費高騰やリーシングのしにくさが課題となる ・分棟にして市場施設を行政整備にし、大規模改修が必要になる前までの期間で発注する方法も考えられる ・ローリング工事では種地（仮設移転先）の有無で期間が異なり、一部移転でも活用したほうが円滑である
企業誘致施設について	<ul style="list-style-type: none"> ・企業誘致施設の業種・業態については、市場と相乗効果のある内容を中心に、以下の事項について需要が挙げられた <ul style="list-style-type: none"> ✓ 市場に関する物流機能 ✓ 冷蔵冷凍庫 ✓ 食品加工場 ✓ 食品・医療系研究機関 ✓ スーパー・ドラッグストアなどの飲食・物販機能（市場とも親和性があり、かつ市民の生活利便性向上に資する機能） ・地域貢献として、食料品の備蓄や災害時の物資集積、一時避難場所等の活用、健康と食の連携による地域の賑わいの創出の可能性がある

サウンディング調査の結果として、上記に示す意見のほかに、市場という稀有なコンテンツという付加価値（イメージ）を活用することで、商業利用も可能性がある意見もあった。また、市場と連携する物流機能だけでなく食や医療関係の研究分野など、市場だけでなく地域（柏の葉）と親和性のある業態の可能性に関する意見が多くあった。

市場施設については分棟でも合築でもそれぞれ可能性がある意見があり、今後も引き続き開発事業者の意見を踏まえながら検討を進めていく。

また、地域貢献として防災面の寄与についての意見も挙げられ、市が想定している土地活用の考え方と相違がないことが確認されたとともに、対話に参加した多くの事業者から参入意欲が示されたことから、今後も開発事業者の意見を取り入れながら、柏市・市場関係者・開発事業者にとってそれぞれがメリットを享受できる再整備の事業手法等を引き続き検討していく。